



Munich Personal RePEc Archive

Fiscal Rules in the Visegrad Countries

Ales Melecky and Marketa Skutova

Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava

2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/34028/>

MPRA Paper No. 34028, posted 10. October 2011 20:18 UTC

Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky

Fiscal Rules in the Visegrad Countries

Abstrakt

Současné cyklické výkyvy a nejistota na finančních trzích přispívají k růstu popularity fiskálních pravidel. Tento článek sumarizuje a analyzuje nadnárodní a národní fiskální pravidla implementovaná v zemích Visegrádské čtyřky (V4). Konkrétně tento článek srovnává fiskální pravidla v těchto zemích na základě rešerše dostupné literatury a empirických údajů Evropské komise. V rámci zemí V4, dle indexu síly fiskálního pravidla vyvinutého Evropskou komisí, dosáhlo nejvyššího ohodnocení dluhové pravidlo zavedené v Polsku v roce 1997. Polsko rovněž obdrželo nejvyšší ohodnocení na základě agregovaného indexu fiskálních pravidel za rok 2009. Nejvýznamnější je v tomto ohledu aplikace brzdného mechanismu již při překročení 50% podílu veřejného dluhu k HDP.

Klíčová slova

Nadnárodní fiskální pravidla, Národní fiskální pravidla, V4, EU, Index síly fiskálního pravidla, Index fiskálních pravidel

Abstract

Recently the popularity of fiscal rules has been increasing also due to the impact of macroeconomic and financial shocks on fiscal sustainability. This paper reviews supranational and national fiscal rules implemented in the Visegrad countries (V4). Namely, we base the review and comparison of fiscal rules on the existing literature and the empirical data from the European Commission. According to the Fiscal Rule Strength Index developed by the European Commission, Poland's debt rule as of 1997 received the highest ranking. Poland also received the highest score based on the aggregated Fiscal Rules Index in 2009. The most influential in this respect is the application of an early adjustment mechanism which is triggered once the debt to GDP ratio exceeds 50%.

Keywords

Supranational fiscal rules, National fiscal rules, V4, EU, Fiscal rule strength index, Fiscal rules index

JEL Classification

E62, H50, H60

1 Úvod

Veřejně dostupné informace ohledně fiskálních pravidel, zejména těch národních, jsou značně roztržštěné, proto se autoři, v rámci tohoto článku, zaměřují na ucelený přehled nadnárodních a národních fiskálních pravidel implementovaných v zemích Visegrádské čtyřky (V4).

V odborné literatuře lze najít řadu různých definic fiskálních pravidel. Jedna z nejčastěji zmiňovaných je definice Kopitse a Symanského (1998), podle níž jsou fiskální pravidla definována jako permanentní omezení fiskální politiky prostřednictvím hodnotových

omezení souhrnných indikátorů fiskální výkonnosti. Debrun et al. (2008) však upozorňují, že tato definice nezahrnuje střednědobé výdajové rámce, které jsou používány v řadě zemí EU. Je tedy lépe uvažovat o fiskálních pravidlech v širším slova smyslu jako o všech legislativních a procedurálních prvcích ovlivňujících rozpočtovou politiku.

Přestože získávají fiskální pravidla v posledních desetiletích stále větší popularitu, jejich zavádění má za sebou dlouhou minulost sahající až do poloviny 19. století. K prudkému nárůstu implementace fiskálních pravidel pak dochází zejména v 90. letech 20. století, kdy podle studie IMF (2009) existovalo již 80 zemí, které aplikovaly jedno či více národních - nebo případně nadnárodních - fiskálních pravidel. Jak uvádí výše zmíněná studie, většina zaváděných nadnárodních fiskálních pravidel vznikla v rámci čtyř nadnárodních dohod: evropského Paktu stability a růstu, Západoafrické ekonomické a monetární unie (WAEMU), Středoafrického hospodářského a měnového společenství (CAEMC) a Východokaribské měnové unie (ECCU).

Z důvodu přetrvávajících deficitů a rostoucích vládních dluhů se stále častěji hovoří o fiskálních pravidlech jako o instrumentech, které by měly pomáhat směřovat vlády k odpovědnější a dlouhodobě udržitelné fiskální politice. Zaměříme-li se v této souvislosti na země V4, lze na základě grafu č. 1 uvedeného v příloze konstatovat, že procentuální nárůsty veřejného dluhu v těchto zemích v období od roku 1995 do roku 2012 často značně převyšují procentuální nárůsty reálného HDP. K významnějším poklesům docházelo u většiny zemí pouze v letech 2004-2007 a to zejména u Slovenska, kterému se v letech 2005 a 2006 podařilo snížit veřejný dluh (bez vlivu růstu HDP) přibližně o 24,3% a 19,2%.

2 Role a vývoj fiskálních pravidel

Obecně lze fiskální pravidla rozčlenit podle účelu, ke kterému mají sloužit. Z tohoto pohledu je tedy možné hovořit o různých typech fiskálních pravidel. Konkrétně bývají uváděna rozpočtová pravidla (budget balance rules), dluhová pravidla (debt rules) a výdajová pravidla (expenditure rules).

Rozpočtová pravidla, jež bývají také označována jako deficitní pravidla, předpokládají vyrovnanost státního rozpočtu (celkové rozpočtové výdaje by neměly přesáhnout celkové příjmy). Existují různé přístupy, v rámci nichž jsou pravidla specifikována např. pro vyrovnanost strukturální bilance či cyklicky vyrovnanou bilanci. Mezi nejznámější patří zlaté pravidlo limitující možnosti půjček pouze pro účely kapitálových výdajů, které, jak uvádí

Jílek (2008), bylo aplikováno např. v Německu, Švýcarsku či řadě států USA. V případě dluhových pravidel jsou stanovovány přesné limity velikosti poměru vládního dluhu vůči HDP. Pravidla tohoto druhu se vyznačují značným vlivem na dosažení stanovených dluhových cílů. Výdajová pravidla bývají specifikována jako omezení na celkové vládní výdaje nebo jejich jednotlivé složky, a to v absolutních hodnotách, v míře růstu či jako procentní podíl vůči HDP.

Konkrétní druhy fiskálních pravidel se liší velikostí svého účinku na klíčové cíle, jakými jsou udržitelnost dluhu, ekonomická stabilizace a velikost vlády. Např. pravidlo stanovující limity na velikost veřejného dluhu v poměru k HDP má velmi silný pozitivní vliv na udržitelnost dluhu, ale také mírně negativní dopady na míru ekonomické stabilizace a velikost vládního sektoru. Přehledné shrnutí dopadů jednotlivých typů pravidel na klíčové cíle lze nalézt např. v práci IMF (2009)¹.

Iara a Wolff (2010) dospěli na základě unikátního datového souboru ve své práci k závěru, že silnější numerická (číselně stanovená) pravidla přispívají ke snižování spreadu vládních dluhopisů. Tento jev je patrný zejména v obdobích, kdy se mezi účastníky trhu vyskytuje vyšší averze k riziku. Čím silnější je zákonná báze ustanovující národní fiskální pravidla, tím nižší je i riziková premie. Jak ukázal výzkum, pro správné fungování fiskálních pravidel je dále důležitý vynucovací mechanismus, zatímco zodpovědná autorita dohlížející na soulad s fiskálními pravidly již nehraje tak významnou roli. Pravidla se rovněž stávají pro účastníky trhu tím důvěryhodnější, čím více je jejich závazek svazující a čím efektivněji jsou vynutitelné.

Pro zajištění efektivity národních fiskálních pravidel při formování fiskální výkonnosti je klíčový nejen mechanismus zajišťující vynutitelnost dodržování pravidel, ale i správná volba typu pravidla. Podle práce Debrun et al. (2008) vykazují fiskální pravidla založená na rozpočtové bilanci a dluhová pravidla vyšší efektivitu než výdajová pravidla. Pokud jde o nadnárodní fiskální pravidla, Krogstrup a Wyplosz (2010) dospěli k poznatku, že tato pravidla zvyšují blahobyt zejména v případě společné implementace s národními pravidly.

¹ Teoreticky mohou fiskální pravidla zahrnovat vládní případně veřejný dluh a mohou být dále podpořena vhodnou strategií managementu veřejného dluhu, jakožto cílem pro alokaci veřejného dluhu, z důvodu snahy o minimalizaci vlivu šoků (vyplývajících ze změn dluhové služby) na státní rozpočet a celkovou makroekonomickou situaci viz Melecký (2007 a 2009).

Omezení stanovená v podobě fiskálních pravidel mají sloužit k redukci selhání v hospodářské politice v podobě rozpočtových deficitů. Příčinou vzniku deficitů může být např. orientace vlád na krátkodobé efekty vyplývající z politického cyklu, nebo preference krátkodobých efektů ze strany voličů.

Fiskální pravidla tedy hrají důležitou roli v omezování krátkozraké procyklické vládní politiky, viz Debrun et al. (2008), a mohou rovněž sloužit jako signální nástroj k odstraňování informační asymetrie mezi vládou a voliči, podrobněji např. Debrun a Kumar (2007) nebo Debrun (2007).

3 Nadnárodní fiskální pravidla v zemích V4

3.1 Od Maastrichtské smlouvy k Paktu stability a růstu

Fiskální pravidla EU nemají za cíl nahrazovat národní fiskální pravidla, ale vhodným způsobem je doplňovat. Lze však na ně nahlížet i z druhé strany – aby se dařilo plnit evropská fiskální pravidla, zavádějí členské státy EU do svých národních právních rámců pomocná národní fiskální pravidla. Koordinaci fiskálních politik na úrovni členských států Evropské unie započala Maastrichtská smlouva z roku 1993, která se pomocí zavedení dluhového a rozpočtového pravidla snažila udržet fiskální disciplínu zemí, viz Smlouva o založení Evropského společenství (1993). Smlouva rovněž zavádí EU povinnost sestavovat unijní rozpočet jako vyrovnaný, přičemž roční výdaje nesmí překročit stropy dané víceletým plánem.² Předpokládá se, že ekonomika vykazující 5% tempo růstu nominálního HDP (přičemž tempo růstu reálného HDP odpovídá 2 % při 3% míře inflace) zajistí deficit veřejných financí na smlouvou požadované úrovni 3 % HDP a veřejný dluh se stabilizuje na úrovni 60 % HDP (Nuti, 2006).³

Praxe 90. let, kdy docházelo k rapidnímu růstu veřejných dluhů, poukázala na význam maastrichtských kritérií⁴ a nutnost jejich dlouhodobého plnění (nikoliv pouze před vstupem do eurozóny). Z tohoto důvodu byl na úrovni vrcholných představitelů členských států EU vznesen požadavek na zdravé veřejné finance i po vstupu do eurozóny, což dalo podnět ke

² Pokud by docházelo k podstatnému a nepřetržitému poklesu ekonomického růstu anebo bylo překročení stanovených hodnot pouze výjimečné a dočasné, pak by bylo překročení těchto limitů akceptováno.

³ Tyto hodnoty byly získány jako průměr sledovaných makroekonomických ukazatelů tehdejších členských států Evropské unie. Jiné odůvodnění referenčních hodnot fiskálního pravidla vychází z historicky daného 3% poměru veřejných investic na HDP v německé ekonomice, opírajícího se o zlaté pravidlo, podle něhož je tento numerický podíl vnímán jako neutrální z pohledu udržitelnosti.

⁴ Kromě dvou výše zmíněných se jedná o kritérium cenové stability, kritérium konvergence dlouhodobých úrokových sazeb a kritérium stability devizového kurzu.

vzniku Paktu stability a růstu představenému v roce 1997. Tento pakt měl zajistit rozpočtovou kázeň zemí, aby nedocházelo ke zvyšování inflace v eurozóně a nebyla ohrožována stabilita eura. Paktem bylo zavedeno rozpočtové pravidlo, na základě něhož si státy stanovují střednědobé fiskální cíle, aby mohly v horizontu 3-5 let dosáhnout rozpočtového přebytku nebo alespoň vyrovnaného či téměř vyrovnaného rozpočtu. Pakt umožnil Radě potrestat ty státy eurozóny, které nebyly schopny přijmout vhodná opatření ke snížení nadměrného deficitu.⁵ Nejprve měla sankce podobu bezúročného depozita, pokud však nebyl schodek odstraněn do dvou let, mohl se tento vklad stát nevratnou pokutou.⁶ Tato pravomoc však nebyla využita a docházelo pouze k projednávání nadměrných deficitů.

3.2 Revidovaný Pakt a cesta k účinnějším fiskálním pravidlům

Původní podoba Paktu se po pár letech fungování ukázala jako nedostatečná a byla oprávněně kritizována především z důvodu chybějících preventivních a účinných sankčních opatření.⁷ Proto byla v roce 2005 vypracována revize Paktu stability a růstu, jež přinesla vyšší odpovědnost členských států za dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Reformovaným Paktem byla posílena preventivní a nápravná složka, která má podpořit lepší provázanost hospodářských politik, aby případné vysoké vládní dluhy a deficitní hospodaření s veřejnými prostředky nezpůsobilo destabilizaci jednotné měny a neúměrně rozkolísalo inflaci viz např. Prušvic (2010).

Revize Paktu z roku 2005 s sebou také přinesla zohlednění výchozích parametrů jednotlivých zemí (např. probíhající strukturální reformy v jednotlivých státech) a cyklického charakteru fiskálního vývoje.⁸ Pakt přináší proceduru při nadměrném schodku, prostřednictvím níž se EU snaží snižovat nadměrný schodek zemí. Paktem bylo také odsouhlaseno minimální roční fiskální úsilí ve výši 0,5 % HDP (státy musí meziročně snížit svůj strukturální deficit o Radou požadovanou hodnotu). Z tohoto důvodu reformovaný Pakt zavedl kritérium střednědobého fiskálního cíle. Každá země si stanovuje svůj vlastní

⁵ Udržitelnost veřejných financí je na základě Paktu sledována pouze prostřednictvím deficitu veřejných financí, nikoliv také veřejného dluhu, jak to zdůrazňovala Maastrichtská smlouva.

⁶ U nečlenů eurozóny se jedná o pozastavení čerpání finančních prostředků z evropských fondů.

⁷ Podle Fiskálního výhledu České republiky (2007) mohly být členské země vystaveny účinnému tlaku až v době vzniku nadměrných deficitů, když už byla jejich korekce mnohem nákladnější. Avšak Německo a Francie prosazovaly revizi z jiného důvodu – cílem jejich úsilí bylo snížení postihů za vykazované deficity.

⁸ Revidovaný Pakt nepovažuje schodek za nadměrný, jestliže došlo v dané ekonomice k meziročnímu poklesu reálného HDP nebo ke kumulované ztrátě produkce za minulá období, kdy byla ekonomika hluboko pod potenciálem.

střednědobý fiskální cíl, přičemž zohledňuje prognózu svého růstového potenciálu i zadlužení vlády.

Od prosince roku 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, jsou nově kladeny zvýšené nároky na koordinaci postupů orgánů EU při rozhodování v oblasti fiskálního dohledu a koordinace hospodářských politik, detailněji viz Analýza dopadů Lisabonské smlouvy (2010). Rada na návrh Komise rozhoduje o existenci nadměrného deficitu členského státu a na návrh Komise přijímá vhodná doporučení, aby tento stát mohl do dané lhůty situaci zlepšit. Při hlasování v Radě se už nepřihlíží k hlasu člena Rady zastupujícího dotčený stát.

Ani tato změna mající za cíl donutit státy k nápravě schodků nezabránila strmému nárůstu dluhů v důsledku hospodářské a finanční krize, která začala v roce 2007. V průběhu hospodářské krize byla do procedury nadměrného schodku zařazena většina členských států (k 12.7.2011 se jednalo o 23 států⁹) a EU stála před výzvou, jaké stanovisko k této situaci zaujmout a jak bude Pakt v těchto mimořádných podmínkách implementován. Nakonec Komise rozhodla o nutnosti začít s fiskální konsolidací, a to nejpozději v roce 2011. Členské státy tak dostaly impuls k tomu, aby si samy zvolily způsob i tempo pro odstranění nadměrných schodků, tedy svou vlastní fiskální strategii.¹⁰

V roce 2011 Ecofin odsouhlasil návrhy na zavedení sankcí ve výši 0,2 % HDP za porušení unijních rozpočtových pravidel¹¹ pro země eurozóny, které překročí rozpočtový schodek ve výši 3 % HDP, anebo jejichž celkové zadlužení přesahuje 60 % HDP a jejichž vlády toto zadlužení nesnižují vůbec nebo jen velmi pomalu.¹² Uvalení sankcí by se mělo urychlit a zpřísnit. Role posuzování plnění pravidel i celkové makroekonomické rovnováhy a uvalování sankcí bude svěřena Komisi¹³. Členské státy by těmto sankčním postupům mohly zabránit pouze v případě, že by jej odmítly kvalifikovanou většinou. V dubnu 2011 byla zahájena neformální trojstranná jednání mezi Radou, Evropským parlamentem a Komisí

⁹ K tomuto datu bylo z procedury při nadměrném schodku vyčleněno Finsko. Bližší informace na stránkách Evropské komise http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

¹⁰ Strategie závisí na mnoha aspektech jako úroveň schodku a dluhu, vývoj skutečného a potenciálního růstu, aspekty dlouhodobé fiskální udržitelnosti aj. Při fiskální konsolidaci musí státy respektovat doporučení Rady pro přijetí nápravných opatření i lhůty pro nápravu nadměrného schodku, který byl stanoven na konec roku 2013.

¹¹ Sankce může hrozit nejen za porušení rozpočtových pravidel, ale i za vážnou makroekonomickou nerovnováhu.

¹² Členský stát by měl snižovat své zadlužení o 5 % během tří let.

¹³ Sankce mohou být členskými státy dokonce zvýšeny až na 0,3 % HDP, pokud nebudou brát v úvahu doporučení Komise. Pokuta až 0,5 % HDP hrozí i státům, které pozměňují či jinak upravují své národní účty.

s cílem dosáhnout kompromisu, aby tento komplexní návrh mohl být v roce 2011 schválen na plénu Evropského parlamentu.

Úsilí EU motivovat členské státy ke zlepšování fiskální disciplíny zemí je podlamováno Evropským finančním stabilizačním mechanismem. Tento záchranný mechanismus byl vytvořen v roce 2010 za účelem finanční pomoci Řecku (a posléze i dalším státům eurozóny), které v důsledku neschopnosti vlastními silami refinancovat vysoký veřejný dluh ohrožovalo stabilitu celé eurozóny. Tímto krokem EU přispívá k morálnímu hazardu, jenž podlamuje účinnost fiskálních pravidel.

4 Národní fiskální pravidla v zemích V4

4.1 Česká republika

O uplatňování fiskálních pravidel v České republice je možné hovořit až v posledním desetiletí. V rámci reformy veřejných financí z roku 2003, kdy se vláda snažila řešit problém zvyšujících se veřejných výdajů a přílišný vliv politického cyklu na veřejné finance, byla do rozpočtové politiky včleněna fiskální pravidla. Tato pravidla mají omezit působnost aktivistické fiskální politiky a zároveň přispět k dodržování nadnárodních fiskálních pravidel daných EU. V rámci zmíněné reformy byl zaveden institut fiskálního cílení a střednědobé výdajové rámce.

Nejprve si vláda na bázi klouzavého principu stanoví na tři roky dopředu cíl v podobě podílu salda veřejných rozpočtů k hrubému domácímu produktu, přičemž každý rok se tento tříletý horizont posouvá o jeden rok dopředu. Poté je na základě makroekonomických prognóz vývoje ekonomiky stanovena výše příjmů do veřejných rozpočtů, ze které se při zohlednění očekávané inflace vypočítají střednědobé výdajové rámce.¹⁴ Na základě celkové výše těchto stropů si pak vláda dle svých priorit rozvrhne závazné výdajové stropy jednotlivých kapitol státního rozpočtu a státní fondy. Ve vymezených případech však může dojít k úpravě těchto střednědobých výdajových rámců, a to pouze pro druhý a třetí rok.¹⁵ Podrobněji je situace v České republice diskutována např. v článku Melecký a Macháček (2010). Odchyly od schváleného střednědobého výdajového rámce musí vláda odůvodnit poslanecké sněmovně a

¹⁴ Ty jsou stanoveny tak, aby vláda splnila vytýčený fiskální cíl pro saldo veřejných financí.

¹⁵ Ministerstvo financí může ve stanovených případech (změna rozpočtového určení daní, výrazné odchyly od makroekonomické predikce, mimořádná situace aj.) povolit zvýšení výdajů pro druhý a třetí rok pouze za předpokladu, že je toto navýšení částečně kompenzováno úsporami v jiných oblastech. Pokud by nedošlo ke změně výše rozpočtového deficitu, může být povoleno snížení rozpočtových příjmů.

následně získat souhlas pro úpravu tohoto závazného ukazatele. Fiskální cíl jakožto indikativní prvek je schvalován vládou. Česká republika si stanovila ve svém konvergenčním programu střednědobý rozpočtový cíl každoročně zlepšovat strukturální deficit veřejných financí o 1 % HDP.

4.2 Slovensko

Zavádění národních fiskálních pravidel na Slovensku je spjato s reformou řízení veřejných financí z roku 2003, viz *Reforma riadenia verejných financií* (2006). V roce 2004 byl vydán Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, který zavedl víceleté rozpočtování (na tři roky dopředu)¹⁶, jež propojuje střednědobé rozpočtové rámce s jednorocním rozpočtováním. Zákon rovněž zavedl limity výdajů státního rozpočtu¹⁷, maximální výšku rozpočtového schodku a velikost jeho redukce v následujících letech aj. V rámci rozpočtového procesu ministerstvo financí určuje maximální podíl schodku rozpočtu veřejné správy na HDP¹⁸. Pokud by došlo k překročení výdajových limitů,¹⁹ pak je nutný souhlas ministerstva financí.

Na základě prvního konvergenčního programu z roku 2004 byl realizován střednědobý rozpočtový cíl snížit deficit veřejných financí pod 3 % a tím splnit maastrichtské kritérium pro přijetí jednotné měny. V letech 2004-2008 bylo plnění úspěšné, viz *Program stability Slovenskej republiky* na roky 2009-2012, avšak v dalších letech docházelo k navyšování rozpočtových výdajů, což si následně vyžádalo úpravu rozpočtových cílů. Slovenská republika definovala své konsolidační úsilí na úrovni 0,9 % HDP ročně, avšak z důvodu nedostatečné fiskální konsolidace a snahy vymanit se z procedury při nadměrném schodku do roku 2013 bylo toto úsilí pro rok 2011 zvýšeno na 1,1 % HDP ročně, viz *Program stability Slovenskej republiky* na roky 2011-2014.

Zhoršení fiskální pozice si vyžádalo posílení národních fiskálních pravidel. V *Programu stability Slovenskej republiky* na léta 2011-2014 byl prezentován závazek přijetí

¹⁶ Víceleté rozpočtování bylo poprvé uplatněno v období 2005-2007. Konkrétní výše limitů je obsažena v *Zákone o štátnom rozpočte* na příslušný rozpočtový rok.

¹⁷ Rozpočet je na první rok rámce závazný, v následujících letech má však oznamovací (orientační) charakter. Stejně je tomu i v případě České republiky.

¹⁸ Rozpočet veřejné správy zahrnuje státní rozpočet i rozpočty ostatních subjektů spadajících pod veřejnou správu.

¹⁹ S výjimkou kompenzace na příjmové straně rozpočtu v zákonem stanovených případech. Neplánované výdaje nesmí přesahovat 1% podíl na celkových výdajích a nesmí dojít ke zvýšení schváleného deficitu. 1% výdajový limit je zavedený od roku 2005; v předchozích letech byl tento limit podstatně vyšší, a to na úrovni 15 % od roku 2002 a 5 % od roku 2004.

nového zákona o rozpočtové zodpovědnosti, který má zavést horní limit pro vládní dluh pod úrovní 60 % HDP, agregované výdajové limity, zvýšit transparentnost veřejných financí aj. Pokud by se země přibližovala k hornímu dluhovému limitu, začaly by být uvalovány politické a ekonomické sankce, které by zde figurovaly jako dluhová brzda. S obdobnými mechanismy se rovněž počítá na úrovni místních samospráv. Základním cílem zákona je posílení závaznosti víceletého rozpočtu veřejné správy včetně prodloužení časového období z třech na čtyři roky.

4.3 *Polsko*

Polsko se při tvorbě svých národních pravidel nechalo inspirovat nadnárodními pravidly a vhodně je upravilo a doplnilo, viz Benecki et al. (2009). Účinnost nadnárodních fiskálních pravidel je v polské ekonomice posílena zavedením „samospouštějícího“ nápravného mechanismu, mnohdy také označovaného, podle tehdejšího ministra financí, jako Belkovo pravidlo. Tento mechanismus, zakotvený v článku 79 zákona o veřejných financích z roku 2005, je postavený na principu varování, při kterých se spouští nápravné procedury v době, kdy veřejný dluh přesáhne první ze tří limitních hodnot – 50 % HDP. Tímto způsobem dochází k omezení deficitů státního rozpočtu i místních rozpočtů.

Pokud dojde k prolomení prvního limitu veřejného dluhu (50 % HDP), musí vlády na centrální i místní úrovni v následujícím roce připravit takový rozpočet, aby podíl jejich rozpočtového deficitu vzhledem k příjmům do příslušného rozpočtu nebyl vyšší než v běžném období. Pokud veřejný dluh převýší 55 % HDP, je vláda povinna připravit na další rok vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, což nutně povede ke zlepšení sledovaného ukazatele. Vláda je také povinna předložit parlamentu program fiskální konsolidace, který představí opatření ke snížení poměru veřejného dluhu k HDP. Navíc musí být v návrzích místních rozpočtů zapracována restriktivní opatření, jež sníží poměr deficitů k rozpočtovým příjmům.²⁰ Pokud veřejný dluh dosáhne nebo převýší úroveň 60 % HDP, platí stejná pravidla jako u prolomení druhého limitu a navíc je veřejným institucím zakázáno přebírat závazky jiných subjektů včetně poskytování jakýchkoliv vládních půjček. Tento „samospouštějící“ mechanismus je zefektivněn skutečností, že deficit státního rozpočtu nemůže být měněn bez souhlasu parlamentu.

²⁰ V zákoně o státním rozpočtu jsou každoročně zveřejňovány limity pro deficity veřejných financí a veřejné výdaje, je zde také prezentován tříletý výhled ukazatele veřejného dluhu. Sledované střednědobé cíle jsou s přípravou rozpočtového zákona každoročně revidovány.

4.4 *Maďarsko*

Z důvodu neustále se zhoršující situace ve veřejných financích a silného vlivu politického cyklu na rozpočtové deficity v posledních desetiletích bylo Maďarsko, zvláště ze strany Mezinárodního měnového fondu, donuceno posílit svá fiskální pravidla. Jisté kroky byly v tomto směru podniknuty již v roce 2006, avšak výraznější vliv na ekonomiku mělo až přijetí balíčku reformních opatření v prosinci roku 2007. Národní fiskální pravidla zahrnují pravidlo pro dluhovou zátěž a výdajové pravidlo. Vládou definované tříleté střednědobé výdajové stropy pro jednotlivé rozpočtové kapitoly mají omezit aktivistickou politiku centrální vlády. Pravidla pro dluhovou zátěž jsou konstruována ve dvou rovinách. První pravidlo zahrnuje hrubý dluh centrální vlády, ze kterého jsou odvozeny závazné cíle na tři roky dopředu pro primární saldo, přičemž nesmí dojít ke zvýšení vládního dluhu.²¹ Druhé dluhové pravidlo je stanoveno pro místní vlády v podobě zlatého pravidla regulujícího výši veřejných půjček určených k financování investičních záměrů. Toto opatření by mělo zmírňovat riziko akumulace vysokých rozpočtových deficitů na místní úrovni. Překročení závazných cílů pro primární deficity musí být napraveno do tří let. Na základě tohoto pravidla se předpokládá pokles poměru veřejného dluhu k HDP proporcionálně s růstem reálného produktu.²² Jak uvádí Jankovics (2008), pravidla postrádají mechanismus, který by přinutil využívat neočekávané příjmy do veřejných rozpočtů (např. v důsledku vyššího ekonomického růstu) nebo neplánované úspory vlády (např. v podobě nižších úrokových plateb) k rychlejší redukci stávajícího deficitu veřejných financí, než jakou ukládají stávající pravidla.

4.5 *Srovnání fiskálních pravidel v zemích V4*

K porovnávání účinnosti fiskálních pravidel v jednotlivých zemích byl zaveden index fiskálních pravidel (fiscal rules index), který byl sestaven oddělením fiskální politiky spadajícím pod Evropskou komisi. Index fiskálních pravidel je vypočten následovně. Nejdříve je pro každé existující pravidlo spočten index síly numerického fiskálního pravidla, jenž vychází z následujících pěti kritérií: zákonný (legislativní) základ pravidla, prostor pro stanovení a revidování cílů, povaha dohlížející autority a vynutitelnost pravidla, mechanismus vynucování pravidla, viditelnost pravidla v médiích. Jednotlivá pravidla jsou v rámci těchto

²¹ Očekávaný vládní dluh na konci třetího roku nesmí být vyšší než dluh na konci druhého roku. Veškeré navýšení výdajů centrální vlády (potažmo snížení příjmů) zvyšující dluhovou zátěž musí být odpovídajícím způsobem kompenzováno. V případě porušení tohoto pravidla je Maďarsko povinno přijmout účinná nápravná opatření.

²² Jak uvádí Forthun a Hagemann (2010), tato národní fiskální pravidla jsou doplněna o řadu dalších procedurálních omezení, mezi něž patří např. „pay-go pravidlo“, jež ukládá parlamentu povinnost kompenzovat odpovídajícím způsobem veškeré legislativní změny způsobující zhoršení primárního rozpočtového přebytku.

oblastí bodově ohodnocena (na základě předem definované škály) podle toho, do jaké míry je podporována síla pravidla²³. Fiskální pravidla platná v zemích V4, společně s indexy síly jednotlivých pravidel, lze nalézt v tabulce č. 1.

K dopočtu indexu fiskálních pravidel je potřeba takto dosažená skóre agregovat, což je prováděno prisuzováním vah získaných jako průměry 10 000 náhodně vybraných čísel z rovnoměrného rozdělení. Náhodná čísla jsou používána z důvodu nedostatečné teoretické podpory k určení důležitosti jednotlivých kritérií. Na závěr jsou tyto výsledky agregovány do souhrnného číselného ukazatele pro jednotlivé země a jednotlivé roky. V případě, že je v jediném vládním subsektoru zavedeno více pravidel, je vliv druhého, třetího a čtvrtého pravidla oslaben prisouzením vah 1/2, 1/3 a 1/4. Tyto váhy odrážejí snižující se marginální přínosy aplikace několikaletých pravidel ve stejném vládním subsektoru. Nevýhodou tohoto indexu může být, jak uvádí např. Iana a Wolff (2010), posuzování čistě číselných aspektů bez ohledu na reálná omezení plynoucí z takto přijatých závazků²⁴. Agregované údaje o síle fiskálních pravidel v jednotlivých zemích jsou prezentovány v tabulce č. 2.

Tabulka č. 1: Fiskální pravidla platná v zemích V4

	ČESKÁ REPUBLIKA	SLOVENSKO		POLSKO	MAĎARSKO	
Typ	VP	VP	DP	DP	DP	DP
Sektor	CV	CV	MV	VS	MV	CV, MV
Cíl/omezení	Výdajové rámce	Výdajové rámce	Dluhové stropy a limit pro dluhovou službu	Dluhové stropy	Dluhové stropy	Cíl pro primární rozpočtové saldo; dluhové stropy
Legislativní základ	PN	PS	PN	U, PN	PN	PN
Dohlížející autorita	MF	NEZ (Nejvyšší kontrolní úřad), V, P	NEZ (Nejvyšší kontrolní úřad), MF	NEZ (Nejvyšší kontrolní úřad), P	Žádný oficiální orgán	NEZ
Autorita zajišťující vynutitelnost pravidla	V	NEZ (Nejvyšší kontrolní úřad), P	V	V, NEZ (Nejvyšší kontrolní úřad), P	Žádný orgán	Žádný orgán
V platnosti od roku	2005	2002	2002	1997	1996	2009
Index síly fiskálního pravidla	6,90	5,70	4,87	7,99	5,26	5,73

Zdroj: Evropská komise, vlastní úprava

²³ Podrobná hodnotící škála je dostupná na stránkách Evropské komise: <http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_calculation_fiscal_rule_index_2010.pdf>.

²⁴ Např. dluhová pravidla stanovující průměrně vysokou úroveň zadlužení nejsou svazující pro země s nízkou úrovní zadlužení.

Zkratky: CV - centrální vláda, ČR - Česká republika, DP - dluhové pravidlo, ERM II - Mechanismus směnných kurzů, EU - Evropská unie, HDP - hrubý domácí produkt, IMF - Mezinárodní měnový fond, MF - ministerstvo financí, MV - místní vlády, NEZ - nezávislý orgán, P - parlament, PLN - polský zlotý, PN - právní norma, PS - politická shoda, R - roční, U - ústava, V4 - Visegrádská čtyřka, V - vláda, VP - výdajové pravidlo, VS - vládní sektor.

Pozn. Kromě výše zmíněných aktuálních fiskálních pravidel realizovaly státy i další pravidla, která však již pozbyla platnosti. Např. v ČR se jednalo o omezení výše dluhové služby u obcí, které platilo v období 2004 – 2008 na základě usnesení vlády (limit činil 30 %).²⁵ Mezi léty 2002-2008 platilo na Slovensku fiskální pravidlo pro místní rozpočty. Na základě něj nesměl být běžný rozpočet deficitní. Kapitálový rozpočet ano, ale pouze v případě, že byl financován nevyužitými prostředky fondů, půjčkami nebo přebytkem z běžného rozpočtu daného roku.

Jak ukazuje Tabulka č. 1, v České republice byly zavedeny střednědobé výdajové rámce, jejichž index síly stanovovaný Evropskou komisí dosáhl hodnoty 6,90. Do budoucna proto stojí před Českou republikou výzva, aby vhodně rozšířila střednědobé výdajové rámce, kromě státního rozpočtu a státních fondů, i na místní veřejné rozpočty. Je však zřejmé, že tento mechanismus národních fiskálních pravidel zcela postrádá sankční prvky, které by zajistily důslednou vynutitelnost dodržování výdajových rámců.

Dle Evropské komise má Slovensko kromě výdajových rámců, které získaly hodnocení dle indexu síly fiskálního pravidla 5,7, zavedené také dluhové pravidlo omezující místní vlády. Toto pravidlo však má hodnocení ještě nižší, a to 4,87. Limity pro půjčky regionálních a místních vlád jsou stanoveny v takové výši, že celkový dluh nesmí převýšit 60 % běžných příjmů předchozího roku v nominálním vyjádření. Navíc nesmí dluhová služba v nominálním vyjádření (splátky na úhradu dluhu) převýšit 25 % příjmů předchozího roku. Převýšení 60 % běžných příjmů se nevztahuje na kapitálové příjmy a příjmy z finančních transakcí.

V Polsku platí dluhové pravidlo opírající se o třístupňový samospouštějící mechanismus, který se v rámci sledovaných fiskálních pravidel zemí Visegrádské čtyřky získal nejvyšší hodnocení indexu síly fiskálního pravidla ve výši 7,99. Evropská komise blíže specifikuje také dluhové pravidlo v Maďarsku. Pravidlo pro místní vlády stanovuje roční stropy pro dluhové závazky místních vlád (např. půjčky, dluhopisy), které jsou definovány proporcionálně k HDP. Toto pravidlo získalo hodnocení indexu síly fiskálního pravidla ve výši 5,26. Druhý typ dluhového pravidla pro centrální a místní vlády vyžaduje, aby rozpočtový zákon definoval na tři roky dopředu takové cíle pro primární deficit, aby skutečný vládní dluh v daném roce nepřevýšil hodnotu předešlého roku. Toto pravidlo získalo nepatrně vyšší hodnocení dle indexu síly fiskálního pravidla, a to 5,73.

²⁵ Dnes se jedná pouze o vyhodnocování soustavy informativních a monitorujících ukazatelů označovaný jako monitoring hospodaření obcí.

Tabulka č. 2: Standardizovaný index fiskálních pravidel pro země V4

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CZ	-1,12	-1,12	-1,12	-0,54	-0,54	-0,54	-0,54	-1,12	-1,12	-0,43	0,99	0,99	0,99	0,99	0,3
SK	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,08	-0,22
PL	-1,12	-1,12	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07	1,56	1,56	1,07	1,07
HU	-1,12	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	-0,69	0,48	0,48	0,27

Zdroj: Evropská komise, vlastní úprava²⁶

V tabulce č. 2 jsou zachycena agregovaná skóre indexu fiskálních pravidel v jednotlivých letech pro každou ze zemí V4. Čím vyšší je hodnota daného indexu, tím silnější jsou fiskální pravidla zavedená v dané zemi. Nejvyššího skóre ze zemí V4 dosahuje, v rámci tohoto indexu, dlouhodobě Polsko. V roce 2009 byl souhrnný index fiskálních pravidel nejvyšší v Polsku (1,07), následovaném Českou republikou (0,3).

5 Závěr

Fiskální pravidla jsou dnes již běžnou součástí hospodářských politik nejen vyspělých, ale i rozvíjejících se zemí, viz Kopits (2004). Současné období nejistoty na finančních trzích přispívá k jejich popularizaci a zavádění nových fiskálních pravidel. Jedním z důvodů je jejich pozitivní vliv na spready dluhopisů (silnější pravidla vedou k jejich snižování) a tím i na celkovou dluhovou službu jednotlivých zemí, viz Iara a Wolff (2010). Naopak vynucování dodržování národních i nadnárodních fiskálních pravidel zatím zůstává problematické. Řecký příklad využití kreativního účetnictví poukazuje na slabá místa, jež musí být dořešena, pokud mají fiskální pravidla skutečně vést ke stabilizaci ekonomik a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

V zemích V4 jsou fiskální pravidla poměrně stabilní, i když v některých dílčích aspektech odlišná. Pro země V4 je společná existence nadnárodních fiskálních pravidel, která souvisí se členstvím těchto zemí v Evropské unii. Odlišnosti lze poté najít v aplikovaných národních fiskálních pravidlech. V těchto zemích je také rozšířená implementace střednědobých výdajových rámců.

Srovnatelnost fiskálních pravidel mezi jednotlivými zeměmi je mnohdy problematická. Z tohoto důvodu byl na základě dotazníkového šetření Evropskou komisí sestaven index síly fiskálního pravidla a index fiskálních pravidel, jenž bývá dále agregován a

²⁶ Bližší informace viz

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm.

následně prezentován jako souhrnný ukazatel za jednotlivé země v daných letech. Dle indexu síly fiskálního pravidla dosáhlo nejvyššího ohodnocení dluhové pravidlo zavedené v Polsku v roce 1997. Polsko rovněž obdrželo nejvyšší ohodnocení na základě indexu fiskálních pravidel za rok 2009 a lze tedy usuzovat, že má v rámci zemí V4 zavedena nejúčinnější fiskální pravidla.

6 Literatura

Analýza dopadů Lisabonské smlouvy [online]. Praha: Vláda ČR, 2010 [cit. 2010-01-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

Benecki, R., Hölscher J. a Jarmuzek, M. (2009): "Fiscal Transparency and Policy Rules in Poland." *CASE Network Studies and Analysis*, No. 327.

Debrun, X. (2007): "Tying Hands Is Not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?" *Bruegel Working Paper*, no. 2007/01.

Debrun, X. a Manmohan, K. (2007): "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools or Smokescreens?". Mimeo.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J. a Kumar, M. S. (2008): "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union". *Economic Policy*, 23 (4), pp. 297-362.

Fiskální výhled České republiky 2007 [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007 [cit. 2010-12-14]. Dostupné z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalVyhled_2007Q1_komplet_pdf.pdf>.

Forthun, C. a R. P. Hagemann (2010): "Sustaining the Momentum of Fiscal Reform in Hungary." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 802, *OECD Publishing*.

Iara, A. a Wolff, G. B. (2010): "Rules and Risk in the Euro Area: Does Rules-based National Fiscal Governance Contain Sovereign Bond Spreads?" *European Economy - Economic Papers*, 433. Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission.

International Monetary Fund (2009): "Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances." Paper prepared by the Fiscal Affairs Department. Mimeo.

Jankovics, L. (2008): "Public Finance Reform in Hungary: Light at the End of the Tunnel?" *ECFIN Country Focus*, Volume 5, Issue 4. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Jílek, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. ASPI – Wolters Kluwer, 1.vyd., 428 s., ISBN: 978-80-7357-355-3.

Kopits, G. a Symansky, S. (1998): "Fiscal Policy Rules." *IMF Occasional Paper*, N° 162. ISBN 1-55775-704-6.

Kopits, G. (2004): "Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets," in: Kopits, G. (ed.) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis, and Prospects*. Pp. 1–11 (Palgrave).

Krogstrup, S. a Wyplosz, Ch. (2010): "A Common Pool Theory of Supranational Deficit Ceilings." *European Economic Review*, 54, s. 269-278.

Melecký, A. a Macháček, M. (2010): "The Role of National and Supranational Fiscal Rules – International Evidence and Situation in the Czech Republic. " *Journal of Applied Economic Sciences*, roč. 5, č. 4(14), s. 375-382.

Melecky, M. (2007): "The Effect of Institutions, Geography, Development Assistance and Debt Crises on Public-Debt Management. " *MPRA Paper* 16332. University Library of Munich, Germany.

Melecky, M. (2009): "A cross-country analysis of public debt management strategies. " *The World Bank Policy Research Working Paper Series* 4287.

Nuti, D. M. (2006): "Alternative Fiscal Rules for the New EU Members States." *TIGER Working Paper*, No. 84.

Program stability Slovenskej republiky na roky 2009-2012 [online]. Bratislava: Ministerstvo financií SR, 2010 [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/sk_2010-01-29_sp_sk.pdf>.

Program stability Slovenskej republiky na roky 2011-2014 [online]. Bratislava: Ministerstvo financií SR, 2011 [cit. 2011-07-03]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_slovakia_sk.pdf>.

Prušvic, D. (2010): "Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let." *Politická ekonomie*, No. 1, pp. 51-69.

Reforma riadenia verejných financií. Záverečná správa [online]. Ministerstvo financií SR, 2006 [cit. 2011-09-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5410>>.

Smlouva o založení Evropského společenství [online]. 1993 [cit. 2011-03-10]. Dostupné z WWW: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf>.

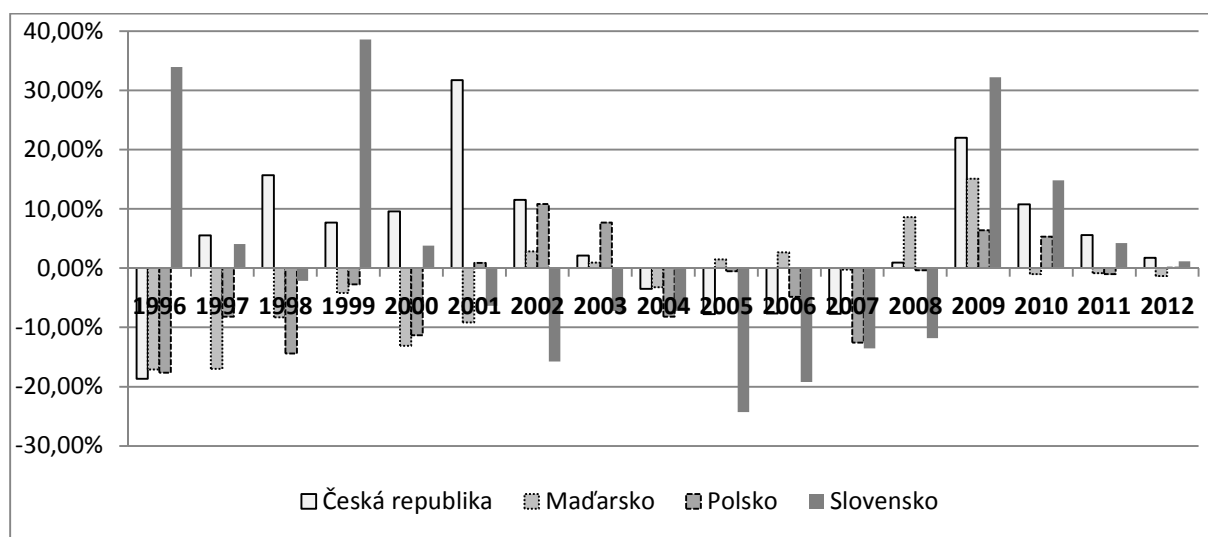
Zákon č. 523/2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Poděkování

Rádi bychom poděkovali Martinu Meleckému a Martinu Macháčkovi za jejich cenné připomínky při psaní tohoto článku. Děkujeme také Grantové agentuře České republiky, za jejíž finanční podpory v rámci projektu P402/10/1046 tento článek vzniknul.

Přílohy

Graf č. 1: Procentuální změny vládního dluhu snižené o procentuální růst reálného HDP v zemích V4



Zdroj: AMECO, vlastní úprava